



Annuaire suisse de politique de développement

27-1 | 2008
Faits et statistiques 2008

3. Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI

Tanja Guggenbühl et Xavier Tschumi Canosa



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/206>
ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2008
Pagination : 39-46
ISBN : 978-2-940415-01-4
ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Tanja Guggenbühl et Xavier Tschumi Canosa, « 3. Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 27-1 | 2008, mis en ligne le 02 juillet 2009, consulté le 23 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/206>

3. Coopération

avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI*

LA NOUVELLE BASE LÉGALE pour la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI est entrée en vigueur en juin 2007. Elle régit à la fois la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'Union européenne et la coopération avec les pays de l'Est. Alors que le Conseil fédéral prévoyait de couper dans les montants alloués à la coopération avec les pays de l'Est pour compenser une partie du financement du milliard de cohésion, le crédit-cadre pour la poursuite de l'aide à l'Est pour les quatre prochaines années a finalement pu être maintenu, soit 730 millions de francs. Cette enveloppe permettra de poursuivre les activités d'aide à la transition sans tailler dans les budgets de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Par ailleurs, l'aide à la transition octroyée à la Bulgarie et la Roumanie prendra définitivement fin mi-2008, en raison de leur adhésion à l'Union européenne (UE). La collaboration future et les montants alloués en faveur de ces pays au titre de la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'Union devraient être définis par le Conseil fédéral et le Parlement au cours de l'année 2008.

Concernant la contribution de la Suisse à l'élargissement, la signature en décembre 2007 des dix accords-cadres avec les nouveaux pays entrés dans l'UE en 2004 permet de mettre en œuvre dès le début de l'année 2008 les premiers projets dans ces pays.


3.1. Nouvelle base légale

pour la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI

3.1.1. Entrée en vigueur de la Loi fédérale

sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est

La nouvelle Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est¹ est entrée en vigueur en juin 2007 et remplace l'arrêté fédéral de 1995, limité à dix ans. Elle avait été adoptée par le Parlement en mars 2006 et approuvée en votation populaire en novembre de la même année.

 **Annuaire 2007**, n° 1, «Nouvelle Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est», pp. 35-37.

La nouvelle loi, également limitée à dix ans, constitue à la fois l'assise juridique de la contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne (UE) (dite «contribution à l'élargissement») et

* Par Tanja Guggenbühl et Xavier Tschumi Canosa, collaborateurs scientifiques à l'Institut universitaire d'études du développement.

¹ Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 24 mars 2006 (FF 2006 3403).

celle de la poursuite de l'aide à la transition des anciens pays communistes d'Europe de l'Est et d'Asie centrale.

En outre, la nouvelle loi fixe l'objet, les buts et les modalités de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI, les deux principaux buts étant le renforcement de l'Etat de droit et des droits de l'homme dans ces pays et la promotion d'un développement économique et social durable².

Il est intéressant de relever que dans plusieurs domaines, les activités liées à la contribution à l'élargissement se font dans le prolongement des anciennes activités d'aide à la transition³.

3.1.2. Nouveaux crédits-cadres pour l'aide à la transition et la contribution à l'élargissement

□ *Crédit-cadre pour la contribution à l'élargissement*

Le crédit-cadre d'un milliard de francs pour cinq ans (2007-2011) au titre de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE, proposé par le Conseil fédéral⁴, a été approuvé par le Parlement à une forte majorité en juin 2007.

Le crédit-cadre prévoit que les versements s'échelonnent sur une période de dix ans environ. Le financement de cette contribution n'aura pas d'influence sur la caisse fédérale; il sera compensé dans le cadre du budget. Les recettes dégagées par les accords bilatéraux avec l'UE sur la fiscalité de l'épargne permettront de compenser une partie du milliard de cohésion.

Une autre part de ce montant sera compensée par la fin des programmes d'aide à la transition en Russie⁵, en Bulgarie et en Roumanie, qui ne font plus partie de la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) du Comité d'aide au développement (CAD). La Bulgarie et la Roumanie, qui sont entrées dans l'UE le 1^{er} janvier 2007, pourraient bénéficier d'une contribution suisse analogue à celle délivrée aux dix membres entrés en 2004, mais le Parlement devrait voter un nouveau crédit-cadre à cette fin. Par contre, cette contribution pourrait reposer sur la même base légale que le milliard de cohésion, alors que cette dernière ne serait pas valable pour une contribution à la Turquie, si celle-ci devenait membre de l'UE.

□ *Crédit-cadre pour l'aide à la transition dans les pays de l'Est*

Dans son message adressé aux Chambres fédérales en décembre 2006⁶, le Conseil fédéral avait proposé un crédit-cadre de 650 millions de francs pour la poursuite de l'aide à l'Est de 2007 à 2010. Ce montant était inférieur aux montants alloués précédemment car le Conseil fédéral souhaitait ainsi réduire les

² *Ibid.*, art. 2.

³ DDC, *Un seul monde*, n° 4, décembre 2007, p. 15.

⁴ Conseil fédéral, *Message sur la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie* du 15 décembre 2006 (FF 2007 439).

⁵ L'aide à la transition de la DDC et du SECO sera progressivement réduite en Russie, d'ici fin 2007 pour le SECO et fin 2008 pour la DDC. Toutefois, l'aide humanitaire, principalement concentrée sur le Caucase du Nord, y sera poursuivie.

⁶ Conseil fédéral, *Message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI* du 15 décembre 2006 (FF 2007 509).

ressources de l'aide à la transition afin de compenser une partie des montants octroyés au titre de la contribution à l'élargissement.

 **Annuaire 2007**, n° 1, «Conséquences de la contribution à l'élargissement sur l'aide traditionnelle», p. 41.

Cependant, en juin 2007, sous l'impulsion du Conseil national, le Parlement a décidé de ne pas couper dans les montants de l'aide. Le Conseil national a en effet convaincu le Conseil des Etats de ne pas raboter le crédit-cadre, en se fondant sur la motion Leuthard⁷, adoptée en juin 2006 par le Parlement, qui stipule que la contribution à l'élargissement de l'UE ne doit pas être prélevée sur les montants affectés à l'aide aux pays en développement. Ainsi, le quatrième crédit-cadre, d'un montant de 730 millions de francs, a été adopté pour une période de quatre ans minimum et permet de maintenir les prestations de l'aide traditionnelle en faveur des pays de l'Est. Les trois précédents crédits-cadres représentaient, à la fin 2006, un montant total de 3,45 milliards de francs; environ 40% de ce montant avaient été gérés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et 60% par la Direction du développement et de la coopération (DDC)⁸.


Tableau 3.1: Crédits-cadres au titre de l'aide à la transition et de la contribution à l'élargissement (en millions de francs)

Date	Intitulé	Montant
1990	1 ^{er} crédit-cadre: mesures d'urgence en Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie	250
1992	2 ^e crédit-cadre: extension de la coopération aux Etats baltes et à l'Europe du Sud-Est	800
1993	Augmentation du 2 ^e crédit-cadre: extension aux pays de la CEI et à la Géorgie	600
1999	3 ^e crédit-cadre: réorientation des priorités géographiques en faveur de l'Europe du Sud-Est et de l'Asie centrale	900
2002	Première augmentation du 3 ^e crédit-cadre: confirmation des priorités existantes	500
2005	Deuxième augmentation du 3 ^e crédit-cadre: extension en attendant l'éclaircissement entre coopération avec les pays de l'Est et contribution de la Suisse à la cohésion de l'UE	400
2007	4 ^e crédit-cadre: poursuite de l'aide traditionnelle à l'Europe de l'Est avec les priorités géographiques suivantes: Balkans occidentaux, Caucase du Sud et Asie centrale	730
2007	1 ^{er} crédit-cadre: contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie	1000

Source: <<http://www.ddc.admin.ch>> activités >coopération avec l'Europe de l'Est >chiffres et faits >crédits-cadres.

3.2. Contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie

Pour rappel, la Suisse a signé en 2006 un mémorandum d'entente⁹ avec l'Union européenne (UE) fixant les modalités de la contribution suisse aux dix nouveaux Etats entrés dans l'UE en 2004. Cette déclaration d'intention politique a été validée en 2007 par l'entrée en vigueur de la loi sur la coopération avec l'Est et par le crédit-cadre d'un milliard accordé par le Parlement.

 **Annuaire 2007**, n° 1, «Mémorandum d'entente avec l'UE sur la contribution de la Suisse», pp. 37-38.

⁷ 05.3808. Motion. Contribution à la réduction des disparités, déposée par Doris Leuthard au Conseil national le 14 décembre 2006.

⁸ DDC et SECO, *Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2006*, Berne, 2007, p. 21.

⁹ Mémorandum d'entente signé le 27 février 2006 entre la Suisse et l'Union européenne: <<http://www.bundesgesetzost.admin.ch>> >documentation >textes officiels >mémorandum d'entente.

Le mémorandum stipule que la contribution de la Suisse sera accordée sous forme de projets et de programmes sélectionnés par la Suisse, qui les mettra ensuite en œuvre en collaboration avec les pays partenaires. Ces projets, qui pourront être régionaux, nationaux ou internationaux, bilatéraux, multi-bilatéraux ou multilatéraux, devront répondre aux trois conditions suivantes: «La Suisse concentrera ses activités premièrement sur les besoins prioritaires des pays bénéficiaires, deuxièmement sur les domaines où elle possède un savoir spécifique et une solide expérience et, troisièmement, sur les secteurs dans lesquels l'UE n'intervient pas du tout ou de manière limitée.»¹⁰ Ils s'inscriront en outre dans les quatre priorités thématiques retenues par la Suisse, à savoir 1° la sécurité, la stabilité et l'appui aux réformes, 2° l'environnement et les infrastructures, 3° la promotion du secteur privé et 4° le développement humain et social.

Dans ce sens, la contribution de la Suisse ne peut pas être considérée comme une participation à la politique de cohésion¹¹ de l'UE, même si toutes deux partagent le même but: la réduction des disparités économiques et sociales entre les pays membres et les régions de l'UE. Forte de cette autonomie, la Suisse a conclu des accords-cadres bilatéraux avec chacun des dix pays partenaires¹². Une fois l'accord-cadre ratifié par les deux parties, un «service national de coordination» (*national coordination unit, NCU*) implanté dans chaque pays partenaire recueillera les projets émanant d'institutions publiques, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales (ONG) ou d'entreprises privées assumant un mandat public. Ces projets répondront à un appel d'offres du NCU ou seront soumis spontanément. Après l'examen de leur conformité aux critères et priorités fixés par la Suisse, ils seront transmis à la DDC et au SECO, qui les sélectionneront et décideront de leur financement. Celui-ci ne couvrira que rarement le coût total du projet.

La mise en œuvre de la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'Union débutera dès le début de l'année 2008.

Tableau 3.2: Répartition du milliard de cohésion entre les dix pays partenaires (en millions de francs)

Etat bénéficiaire	Montant	Etat bénéficiaire	Montant
Pologne	489,020	Lettonie	59,880
Hongrie	130,738	Estonie	39,920
République tchèque	109,780	Slovénie	21,956
Lituanie	70,858	Chypre	5,988
République slovaque	66,866	Malte	2,994
Total: 998,000^a			

Source: Bureau de l'intégration DFAE/DFE, *Contribution à l'élargissement*, décembre 2007, p. 2.

^a 2 millions de francs supplémentaires seront affectés, en fonction des besoins, à des projets prioritaires lors du réexamen périodique de la coopération.

¹⁰ Bureau de l'intégration DFAE/DFE, *Contribution à l'élargissement*, décembre 2007, p. 2.

¹¹ L'UE dépense près d'un tiers de son budget en faveur de sa cohésion, avec 230 milliards de francs prévus pour la période 2007-2013 afin de soutenir les dix nouveaux Etats devenus membres en 2004.

¹² Les dix accords-cadres avec chacun des Etats entrés dans l'UE le 1^{er} mai 2004 (à savoir l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la Slovénie, la République tchèque, la Hongrie et Chypre) ont été signés par Micheline Calmy-Rey et Doris Leuthard le 20 décembre 2007 à Berne. DFAE, *Contribution à l'élargissement: les dix accords-cadres signés aujourd'hui à Berne*, communiqué de presse, 20 décembre 2007.

3.3. Aide de la DDC et du SECO à la transition dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI

Depuis la fin de la guerre froide, la Suisse soutient l'aide à la transition des pays d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (CEI). Elle concentre son aide en particulier sur les Balkans occidentaux, l'Asie centrale et le Caucase du Sud. La DDC et le SECO sont les deux offices en charge de la conception et de la mise en œuvre de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale.

Les quatre axes prioritaires de l'aide à la transition sont l'instauration d'institutions démocratiques, le renforcement des petites et moyennes entreprises (PME), l'exploitation durable des ressources naturelles ainsi que les réformes sociales et la lutte contre la pauvreté.

3.3.1. Secteurs et pays d'intervention

En Europe de l'Est, la DDC et le SECO se concentrent sur sept pays et régions prioritaires (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Serbie, Ukraine, Caucase du Sud¹³ et Asie centrale¹⁴), ainsi que sur trois programmes spéciaux : Moldavie, Kosovo et Fédération de Russie¹⁵. Dans les pays prioritaires, la coopération se fait sous la forme d'un engagement bilatéral à long terme et dans le cadre de stratégies de coopération pluriannuelles. Dans les régions prioritaires, l'approche régionale est privilégiée, avec pour objectif le renforcement de la coopération entre pays voisins.

Alors que la DDC est active dans le renforcement des institutions publiques et privées, la bonne gestion des affaires publiques, la réforme de l'éducation et de la santé ainsi que la gestion durable des ressources naturelles, le SECO est spécialisé dans les réformes politiques macroéconomiques, l'amélioration des infrastructures de base et la promotion du commerce et du secteur privé.

Sur le plan de l'organisation interne des deux offices en charge de la coopération avec l'Est, une nouvelle répartition des activités d'aide à la transition et de contribution à l'élargissement a été opérée. Dans le domaine de la DDC «Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI», la section «Nouveaux Etats membres» a été créée pour gérer les activités liées à la contribution à l'élargissement; les anciennes sections «Europe du Sud-Est» et «Programmes spéciaux et régionaux» ont en outre été regroupées pour former une nouvelle section intitulée «Balkans occidentaux»¹⁶; la section «CEI» n'a pas été réorganisée, à l'exception du transfert de la responsabilité des activités menées en République de Moldavie en son sein. Le SECO a également créé une nouvelle section pour la contribution à l'élargissement.

¹³ Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie.

¹⁴ Kirghizistan, Ouzbékistan et Tadjikistan.

¹⁵ Voir : <<http://www.ddc.admin.ch>> activités >coopération avec l'Europe de l'Est >priorités géographiques.

¹⁶ DDC, *Réorganisation de la coopération avec l'Europe de l'Est. Prêts pour mettre en œuvre la contribution à l'élargissement*, article, 17 octobre 2007.

Tableau 3.3: Coopération de la DDC et du SECO avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI, 2006 (en millions de francs)

	Europe du Sud-Est	CEI	Non spécifié	Total
DDC, coopération technique				
par secteurs				
Gouvernance	13.1	11.6	0.2	25.0
Santé	7.5	11.7	0.0	19.2
Environnement, eau, infrastructures	4.2	4.4	0.6	9.3
Agriculture et développement rural	4.7	7.0	0.0	11.7
Education et formation	9.7	1.4	0.0	11.1
Développement économique et emploi	6.7	0.9	—	7.6
Culture et recherche	5.9	0.9	—	6.8
Autres secteurs	11.4	5.2	1.5	18.0
Total DDC 2006	63.1	43.1	2.3	108.6
SECO, coopération économique				
par instruments				
Financement des infrastructures ^a	22.9	21.7	—	44.6
Promotion du commerce	4.0	2.0	2.2	8.3
Promotion des investissements	11.2	7.7	2.8	21.7
Aide macroéconomique	—	0.2	—	0.2
Autres	4.0	0.2	0.4	4.6
Total SECO 2006	42.1	31.9	5.4	79.4
Total DDC/SECO 2006	105.3	75.0	7.8	188.1
<i>Total DDC/SECO 2005</i>	<i>99.5</i>	<i>80.8</i>	<i>8.4</i>	<i>188.7</i>

Source: DDC et SECO, *Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2006*, Berne, 2007, p. 21.

^a Dont notamment des projets dans le secteur de l'énergie, l'eau et l'environnement.

3.3.2. Désengagement de la Bulgarie et de la Roumanie

La transition de la Roumanie et de la Bulgarie ayant abouti avec leur adhésion à l'UE en 2007, la Suisse a commencé à réduire ses activités dans ces deux pays dès 2006. Les programmes y seront définitivement terminés à la mi-2008, avec la fermeture des bureaux de coopération à Sofia et à Bucarest; ils seront transférés à des partenaires locaux.

La Suisse a soutenu le processus de transition en Roumanie depuis 1990. Alors qu'au début des années 1990, l'aide humanitaire était prépondérante, les activités se sont déplacées dès 1996 vers des programmes de soutien à la réforme du système politique et économique. Au total, l'aide financière et technique à ce pays a représenté environ 167 millions de francs (état à fin 2006)¹⁷. Active en Bulgarie depuis 1992, la coopération suisse y a mené des activités pour un montant total de 153 millions de francs (état à fin 2006)¹⁸.

Le Conseil fédéral et le Parlement se pencheront dès 2008 sur la forme de collaboration que la Suisse établira avec ces deux pays dans le cadre de sa contribution à l'élargissement de l'UE. Un nouveau crédit devra également être négocié (voir plus haut section 3.1.2).

¹⁷ Statistiques de la DDC. Voir: <<http://ddc.admin.ch>> activités > coopération avec l'Europe de l'Est > chiffres et faits > coopération de la Suisse avec l'Est et la CEI 1990-2006.

¹⁸ *Ibid.*

3.3.3. Nouvelles stratégies de coopération

□ *Coopération avec l'Asie centrale (2007-2011)*

Elaborée conjointement par la DDC et le SECO, la stratégie de coopération 2007-2011 avec l'Asie centrale¹⁹, et en particulier la République kirghize, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, établit le cadre des activités de la coopération suisse pour les cinq prochaines années (2007-2011). La stratégie se concentre sur cinq domaines d'intervention: 1° la réforme du système de santé, 2° la gestion de l'eau, 3° les institutions publiques et les services, 4° les infrastructures de base et 5° le développement du secteur privé, avec, comme thèmes transversaux, le genre et la gouvernance.

La stratégie prévoit un budget annuel de 35 millions de francs, dont 16 millions seront gérés par le SECO et 19 millions par la DDC.

□ *Coopération avec la Serbie et le Monténégro (2007-2009)*

Une nouvelle stratégie de coopération avec la Serbie pour 2007-2009²⁰ a été publiée en décembre 2006. Celle-ci vise la transition politique, sociale et économique de la Serbie, ainsi que son intégration régionale, internationale et européenne. Quatre principaux domaines d'intervention ont été définis à cet effet: l'éducation, les infrastructures publiques, la gouvernance locale et le développement du secteur privé. En outre, la stratégie intègre les objectifs d'harmonisation avec les autres donateurs et d'alignement sur la stratégie de réduction de la pauvreté de la Serbie.

La Suisse continuera par ailleurs à être active au Monténégro, mais principalement dans le cadre de programmes régionaux et multilatéraux.

3.3.4. Dix ans de coopération avec la Bosnie-Herzégovine

En 2006, la Suisse a fêté dix ans de coopération avec la Bosnie-Herzégovine; elle mène en effet depuis 1996 des activités en faveur de la reconstruction matérielle et institutionnelle du pays. Depuis la fin de la guerre, en automne 1995, 15 000 Bosniaques qui avaient trouvé un asile temporaire en Suisse sont rentrés dans leur pays. Leur réintégration a été facilitée par l'aide structurelle fournie par la Suisse, notamment par le biais de reconstructions d'infrastructures de base (hôpitaux, écoles, eau et électricité) et de la création de nouveaux emplois. La Confédération, qui a investi 486 millions de francs au titre de la coopération avec la Bosnie-Herzégovine, figure ainsi parmi les principaux pays donateurs.

3.3.5. Tenue du forum régional sur la police de proximité en Croatie

Le deuxième forum d'Europe du Sud-Est sur l'action préventive de la police (*Community Policing Platform*) s'est tenu du 4 au 6 juin 2007 en Croatie. Le forum était essentiellement consacré à la réforme de la gouvernance de la

¹⁹ DDC and SECO, *Cooperation Strategy for the Central Asia Region 2007-2011*, Bern, 2007.

²⁰ DDC and SECO, *Cooperation Strategy of Switzerland with Serbia and Montenegro (2007-2009)*, Bern, December 2006.

police. Il a réuni une dizaine de services nationaux de police des Balkans sous la houlette de la Southeast Europe Police Chiefs Association (SEPCA), avec le soutien de la DDC et de l'Union européenne. Son but est l'harmonisation des stratégies et des activités et la capitalisation des expériences des différents acteurs engagés dans l'action préventive de la police.

Alors que le premier forum, qui s'était tenu à Bucarest en 2006, avait été organisé par la DDC, cette seconde manifestation a pu être coorganisée par les organisations régionales ainsi que par le pays hôte (Croatie), afin de permettre une plus grande appropriation locale du projet et une meilleure coopération régionale²¹.

SOURCES

DDC and SECO, *Cooperation Strategy for the Central Asia Region 2007-2011*, Bern, 2007.

DDC and SECO, *Cooperation Strategy of Switzerland with Serbia and Montenegro (2007-2009)*, Bern, December 2006.

DDC et SECO, *Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2006*, Berne, 2007.

Uster, Hanspeter, *External Evaluation of Phase 10 of the Regional Programme «Supporting Police Reforms in South Eastern Europe»*, Bern, June 2007.

SITES INTERNET

DDC, coopération avec l'Europe de l'Est : <<http://www.ddc.admin.ch>> >activités >coopération avec l'Europe de l'Est.

DDC et SECO, coopération suisse en Bulgarie : <<http://www.swisscooperation.bg>>.

DDC et SECO, coopération suisse en Roumanie : <<http://www.sdc-seco.ro>>.

DFAE et DFE, contribution suisse à l'élargissement : <<http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch>>.

SECO, coopération avec l'Europe de l'Est : <<http://www.seco-cooperation.admin.ch>> >pays.

²¹ Hanspeter Uster, *External Evaluation of Phase 10 of the Regional Programme «Supporting Police Reforms in South Eastern Europe»*, Bern, June 2007, p. 9.